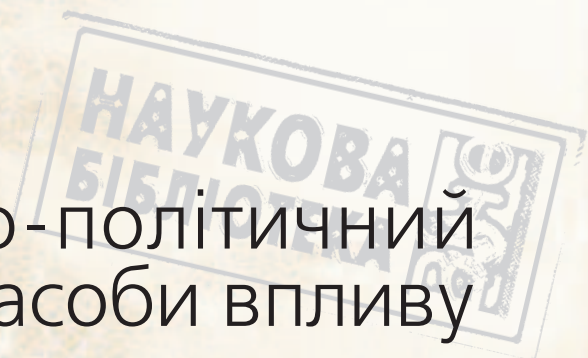


Лобізм як соціально-політичний феномен: сутність і засоби впливу



22



Микола НЕДЮХА,
доктор філософських наук, професор,
завідувач сектору методології
Інституту законодавства Верховної
Ради України



Микола ФЕДОРІН,
кандидат юридичних наук,
завідувач відділу комплексних
проблем державотворення
Інституту законодавства
Верховної Ради України

Лобізм (від англ. слова «lobbi», що означає вестибюль, передпокій, кулуари) можна вважати однією з найпоширеніших форм впливу добровільних об'єднань людей (груп інтересів) на органи влади в сучасних демократичних суспільствах. Політичного відтінку це явище набуло в ХІХ столітті у США. Тоді міністри й сенатори у вестибюлях готелів, де вони відпочивали, часто зустрічалися з виборцями, громадянами країни, вислуховували їхні прохання.

Поступово ці «зустрічі» перетворилися на різновид вигідного політичного бізнесу, а слово «лобіювання» стало означати купівлю голосів за гроші. Нині під лобізмом розуміється, як правило, розгалужена система контор і агентств монополій або організованих груп при законодавчих і урядових органах, що чинять тиск (від переконання до підкупу) на представників останніх із метою ухвалення рішень (прийняття або блокування розгляду парламентом певних законів, отримання урядових замовлень, субсидій тощо) в інтересах організацій, які вони представляють. Є й інші визначення (автори нарахували близько 30), які відрізняються не принциповими, а суто суб'єктивними оцінками цього явища. Зокрема, науковцями не перечується факт, що лобіювання – це вплив зацікавлених груп на прийняття рішень владними структурами. Тривають дискусії лише щодо того, хто є суб'єктом лобізму (зацікавлені групи чи групи тиску), наскільки це явище вписується у правові та моральні норми життєдіяльності суспільства, чий інтерес відбиває лобістська діяльність (суспільні, замовника або власні тощо).

Лобізм у його позитивному сенсі постає життєво необхідним інститутом демократичного процесу, бо є системою організаційного оформлення представництва різноманітних групових інтересів, формою законного впливу груп тиску на прийняття управлінських рішень державних органів із метою задоволення інтересів певних соціальних структур (організацій, територіальних асоціацій, верств суспільства тощо).

Водночас у суспільній свідомості слово «лобізм» має неоднозначну оцінку, сприймається в легальному та тіншовому контекстах. Останній зазвичай набуває суто негативного значення, є синонімом понять «блат», «протекціонізм», «підкуп», купівля голосів для задоволення власних корисливих інтересів шляхом нехтування потреб інших. І для цього є всі підстави. Адже нерідко лобіст для реалізації своїх завдань використовує досить сумнівні засоби та методи. Зокрема, йдеться про нелегальний тиск (хабарництво, корупція тощо) на представників влади, за допомогою яких ухвалюються управлінські рішення в інтересах певних груп або осіб.

На Заході лобісти, котрі, як правило, є висококваліфікованими

фахівцями, часто виконують роль посередників в операціях між групами інтересів та політичними діячами, зокрема законодавцями та членами уряду, тим самим істотно впливаючи на формування політичного курсу країни. Отже, лобізм посідає важливе місце в механізмі демократії.

Як свідчить практика, група тиску, що діє як лобістське утворення, має складну структуру, до якої входять:

- підприємство або зазвичай група підприємств у традиційному їх розумінні;
- інформаційно-аналітичний центр, що певний інтерес обґрунтовує та подає як соціальний проект, програму дій з його реалізації;
- громадська організація, яка актуалізує те чи інше питання, надає йому статусу соціальної проблеми, виносить на публічне обговорення тощо.

Для організації та проведення лобістської діяльності використовуються засоби, зв'язки й можливості, спрямовані на доведення певних прагнень до структур, які ухвалюють відповідні рішення. Лобістські утворення також намагаються використовувати можливості впливу на ЗМІ задля забезпечення суспільної підтримки, соціального позиціонування.



Для ресурсного забезпечення діяльності лобістів виділяють кошти, які можуть бути спрямовані на фінансування діяльності аналітичних центрів, підтримку громадських організацій, оплату послуг засобів масової інформації, організаційних і рекламних видатків [2, с. 76].

Лобізм тісно пов'язаний із політичною владою, є легітимною ознакою її наявності. Необхідними умовами становлення та розвитку лобізму як соціально-політичного феномену є процеси соціальної диференціації, розшарування населення та розширення доступу до влади на засадах політичного плюралізму, конкуренції задля задоволення інтересів певних політико-фінансових і соціальних груп, корпоративних об'єднань, окремих підприємців тощо. Звідси закономірним є прагнення впливати на поведінку державних органів, посадових осіб із метою переорієнтації політики на свою користь, ухвалення вигідних управлінських рішень і навіть законодавчих актів.

Фактично лобізм доповнює конституційну систему демократичного представництва. Використовуючи можливості лобістської діяльності, різні соціальні групи, бізнесові, благодійні, комерційні та інші організації, що не спроможні захищати власні інтереси шляхом забезпечення свого представництва в парламенті, можуть у певний спосіб впливати на законотворчий процес, зокрема за допомогою прийняття тих чи інших законів, а також реалізацію політичних рішень. Вони вважають, що їхні інтереси мають бути належно захищені. Через систему і практику лобізму згадані групи дістають реальну можливість представляти власні інтереси на загальнонаціональному рівні. До речі, парламент також складається з представників найпотужніших груп конкуруючих інтересів.

Правовою основою лобізму в більшості демократично розвинених держав є конституційне положення, згідно з яким кожний суб'єкт суспільних відносин має право захищати власні інтереси всіма законними способами, зокрема беручи участь у формуванні державної політики та впливаючи на процес прийняття владних рішень.

Процес становлення й розвитку лобізму як соціального явища можна умовно викласти як певну послідовність: *протолобізм* – домінування архаїчного, заснованого на протекції монархів і фаворитизмі «просування» інтересів і *власне лобізм*, що ґрунтується на повноваженнях представницьких органів влади.

Початок професійному лобізму поклав прийнятий у США в 1946 році

спеціальний закон про його регулювання. У цій країні, де лобізм набув значного поширення, виокремлюють такі форми лобістської діяльності: виступ на слуханнях у комітетах Конгресу з викладом позицій зацікавлених сторін; складання проєктів законів і пропозицій для внесення їх на обговорення парламенту; організація пропагандистських кампаній «за» чи «проти», «тиск знизу» (потоки листів, телеграм, телефонних дзвінків на адресу законодавців, особисті візити впливових місцевих виборців до своїх депутатів).

Становлення професійного лобізму в США пояснюється загальною ліберальною атмосферою, прагматизмом політичної культури нації, порівняно з іншими, консервативнішими країнами. Скажімо, у Франції лобістська діяльність є незаконною, хоча фактично й здійснюється. В Італії вона не визнається, а в Індії – прирівняна до корупції. Закони про лобістську діяльність є лише у США (закон «Про розкриття лобістської діяльності») та Канаді (закон «Про реєстрацію лобістів»). У Австралії, Бразилії та Росії ці закони на стадії розробки. У Німеччині спеціальних законів про лобізм нема, однак норми, які регулюють таку діяльність, інкорпоровані в інші нормативно-правові акти (Єдине положення про федеральні міністерства, Регламент діяльності Бундестагу, Кодекс поведінки члена Бундестагу, Положення про реєстрацію союзів і їхніх представників при Бундестазі в Німеччині тощо).

Реалізація завдань, які стоять перед групами інтересів у європейських країнах, тісно пов'язана з діяльністю політичних партій. Ці групи, використовуючи наявні ресурси й засоби, сприяють проходженню відповідної партії до парламенту, а надалі активно взаємодіють із ними в розв'язанні проблем, пов'язаних із реалізацією власних інтересів.

У Сполучених Штатах групи інтересів фактично відмовилися від послуг політичних партій. Натомість роблять ставку на лобістів. Як наслідок сформувалася певна професійна орієнтація. Якщо в США адвокати, політологи й аналітики розглядають лобізм як основний вид своєї діяльності, то в європейських країнах – як додаток до неї.

Реалізація цілей лобізму в США передбачає розвинену матеріальну базу, яку утворюють насамперед практично всі великі корпорації, підприємницькі союзи, професійні асоціації, громадські та різні спеціалізовані організації, що мають у своєму складі спеціально підготовлені до лобістської діяльності підрозділи, які налічують до декіль-

кох десятків і навіть сотень працівників. Як правило, колишніх радників, сенаторів, міністрів, чиновників, юристів та інших фахівців, що мають необхідну підготовку, відповідні здібності, зв'язки тощо. Потрібно наголосити: лобіюванню як професії в США навчаються в університетах. Зазвичай до цієї діяльності вдаються професійні чиновники й політики, що вийшли у відставку, але мають добре налагоджені зв'язки в коридорах влади, володіють технічною прийняттю рішень, спроможні впливати на депутатів, можновладців, посадових осіб, аби схилити останніх до прийняття чи провалу певних законів, постанов, рішень, адміністративних актів. Звідси ще одна назва лобістів. Здійснюючи тиск на представників публічної влади та чиновників держапарату, вони намагаються вибороти необхідний для їхніх патронів політичний курс, державні замовлення, дешеві джерела сировини, ринки збуту продукції. Саме тому лобістів часто називають групами тиску [1, с. 64]. У разі потреби групи інтересів можуть продемонструвати рішучість у досягненні поставлених цілей. Для цього вони намагаються отримати у своє розпорядження засоби для організації та проведення комплексу спеціальних заходів. До них, зокрема, належать:

- здійснення політичного тиску на центральні органи державної влади (погрози й організації загальнодержавних страйків, підкуп голосів у парламенті тощо);

- демонстрація економічного тиску (погрози відмовитися від сплати податків; вимоги територіальної автономії, самостійності в розв'язанні проблем розподілу квот, ліцензій, укладання економічних договорів тощо);

- використання можливостей засобів масової інформації з метою формування суспільної думки.

Збіг інтересів окремих суб'єктів лобістської діяльності може сприяти створенню тимчасових коаліційних груп, що неабияк розширює можливості лобістської структури під час вирішення конкретного питання.

Об'єктом впливу лобістів найчастіше є умови господарської діяльності. Причому лобістська діяльність в усіх сферах економіки розподілена дуже нерівномірно.

Так, у Великій Британії традиційно сильним є «аграрне лобі», у США впливові позиції в органах влади має військово-промисловий комплекс. Свою активність вони спрямовують насамперед на:

- боротьбу за власність і право розпорядження нею;

- набуття права займатися конкретним видом діяльності;



- визначення податків і квот, надання ліцензій;
- боротьбу за видатки з державного бюджету;
- отримання державного замовлення.

За належністю лобізму до тієї чи іншої гілки влади, міри його вкоріненості виокремлюють законодавче, виконавче та судове лобіювання.

А за характером ухвалених управлінських рішень лобіювання поділяється на:

- правотворче (лобізм у законодавчих органах шляхом прийняття нормативних актів);
- правозастосовне (лобізм у виконавчих органах шляхом застосування норм права);
- правоінтерпретаційне (лобізм шляхом тлумачення актів права).

Достатньо поширеним є лобізм, що репрезентується засобами масової інформації, а також власне лобізм, який на Заході (насамперед у США, де він є доволі престижним видом діяльності) дістав назву «п'ятої гілки влади».

Лобізм може бути ідентифікований і, відповідно, класифікований за багатьма ознаками:

- а) рівнем просування інтересу (центральний, регіональний, місцевий);
- б) характером інтересу (політичний, соціальний, економічний, фінансовий, правовий тощо);
- в) часовим виміром (постійний, тимчасовий, спорадичний тощо);
- г) суб'єктом зацікавленості просування інтересу (політичні партії та громадські організації, антивоєнні й екологічні рухи, корпоративні об'єднання тощо);
- г) відомчою підпорядкованістю (лобізм міністерств, відомств, державних комітетів, галузеве «продавцтво» тих або інших інтересів);
- д) регіональною специфікою;
- е) характером впливу зарубіжних груп тиску або національних громад. Скажімо, значне місце в структурах американського суспільства посідають єврейське, польське, арабське, українське та японське лобі.

За характером діяльності лобізм може бути:

- а) тіньовим; б) демократичним;
- в) інституалізованим [3, с. 69–84].

Є два основні способи взаємодії між державою та групами інтересів. Один із них характеризується тим, що тиск на органи влади здійснюється знизу вгору. Йдеться про групи населення, які на засадах самоорганізації впливають або тиснуть на державні органи з метою одержання певних переваг, пільг чи привілеїв. При цьому априорі передбачається, що тільки держава

контролює розподіл ресурсів, економічних і соціальних пільг. Групи інтересів намагаються впливати на державу, але прийняття рішень багато в чому залежить від її волі.

У цьому випадку можна говорити про плюралістичний тип представництва інтересів (плюралістичне лобі), коли групи тиску виникають спонтанно, є численними, конкурують між собою й не організовані в якусь ієрархічну систему. Вони незалежно від держави визначають власний інтерес і своїх лідерів. В одній і тій само сфері діяльності може бути кілька таких груп. Жодна з них не має монополії на представництво інтересів. Досягнення будь-якої з цілей, тобто справляння впливу на державу, є результатом конкурентної боротьби. Отже, головною ознакою плюралізму є конкуренція, вільне змагання груп тиску в їхньому впливі на державу.

Другий спосіб виникає за умов, коли держава укладає своєрідну конвенцію з якоюсь із груп інтересів, натомість одержуючи за надані привілеї лояльність, гарантії сприяння державним інтересам. Тут ідеться про корпоративний тип представництва (корпоративне лобі). Групи інтересів цього типу порівняно нечисленні, функціонально упорядковані, мають ієрархічну структуру. Держава визнає за такою групою монополне право на представництво певного інтересу в обмін на право в певний спосіб впливати на визначення цього інтересу. За корпоративного представництва інтересів обов'язково має бути наявність «картельної угоди», функціональної диференціації та монополії певних груп на представництво певних інтересів.

Варто наголосити: і плюралістичне, і корпоративне лобі вкрай рідко

існують у чистому вигляді. Навіть у сучасних демократичних державах кількість вільних, таких, що діють на засадах конкурентної боротьби, груп інтересів (тиску) порівняно невелика.

Лобізм, як і будь-який соціальний засіб впливу, корегування соціальної дії, позиціонування та конструювання соціального простору, може бути орієнтований як на благо суспільства, так і на забезпечення власних, корпоративних інтересів, що зумовлено соціально-економічним і політичним устроєм, культурними традиціями тощо. Орієнтації лобізму на соціальне благо передують певні умови: реальне функціонування демократичних інститутів і норм, економічна й політична стабільність, свобода засобів масової інформації, розвинене громадянське суспільство тощо. За умов перехідного періоду лобізм зазвичай неспроможний набути цивілізованих ознак.

У всіх без винятку країнах, де тією чи іншою мірою лобізм поширений, реалізація завдань, що стоять перед його суб'єктами, пов'язана, як правило, з порушеннями моральних норм або має «кримінальний відтінок».

Тож лобістська діяльність повинна бути об'єктом пильного контролю з боку держави та суспільства. Як засвідчує практика, якщо така діяльність безконтрольна, то неминуче стає джерелом численних зловживань. Нині у світі є два загальновизнані стандарти, що їх слід дотримуватися під час розробки заходів з регулювання лобізму.

Аксіоматичним є насамперед правило, згідно з яким заходи, спрямовані на регулювання цього явища, не повинні перешкоджати реалізації



Дати

7–8

лютого

1995

Під час українсько-російських переговорів було парафоровано Договір про дружбу, співробітництво та партнерство між Україною і Російською Федерацією.

Переговори відбулися у Києві між делегацією РФ на чолі з першим заступником голови уряду Олегом Сосковцем й урядовою делегацією України на чолі з першим віце-прем'єр-міністром Євгеном Марчуком. Делегації обговорили найважливіші питання російсько-українських відносин у світлі підготовки візиту президента Російської Федерації до України. 8 лютого сторони завізували Договір про дружбу, співробітництво та партнерство між Україною і Російською Федерацією. Підписали й низку міжурядових угод, у тому числі Угоду про реалізацію режиму вільної торгівлі, Протокол з реалізації Угоди про реекспорт товарів і порядок видачі дозволу на реекспорт від 15.04.94 р. у двосторонніх відносинах між Україною та РФ; Угоду про пункти пропуску через державний кордон між Україною та РФ; Угоду про співробітництво в галузі створення та експлуатації ракетно-космічної техніки; Протокол зустрічі урядових делегацій РФ та України.

Деякі історики стверджують, що саме з того року розпочалися зрушення на краще у відносинах між двома народами.

конституційного права на індивідуальні або колективні звернення до органів державної влади щодо задоволення своїх скарг. Законопроекти, які передбачають заходи, спрямовані на заборону або перешкоджання лобюванню, можна розглядати як пряме порушення принципу верховенства права.

Другою вимогою є забезпечення прозорості законодавчого процесу. Якщо громадяни беруть участь у реалізації влади, то вони мають знати, що відбувається під час прийняття державних рішень. Лобістська діяльність, яка здійснюється таємно, може призвести до небажаних результатів.

Найдосконалішу систему законодавчого контролю за діяльністю лобістів розроблено в США. Головна мета – законодавче забезпечення боротьби з хабарництвом і підкупом посадових осіб. Даних про спроби лобістів відкрито підкупити законодавця у США нині не зафіксовано. Проте використовуються завуальованіші форми підкупу. Законода-

вець, наприклад, може одержати гонорар за виступ перед групою інтересів чи гроші за консультації. Якесь особа або група можуть просто придбати акції компанії, партнером якої є законодавець, або ж укласти угоди з фірмою. До того ж передача хабарів часто відбувається шляхом переказування грошей на таємні рахунки посадових осіб.

Варто наголосити, що згадані злочини загрожують нормальному функціонуванню не так центральних органів державної влади, як органів самоврядування та місцевих рад.

Виявлені факти хабарництва державних службовців у процесі лобювання, за американським законодавством, розглядаються як склад кримінального злочину. Відповідальність за його вчинення визначається як законами штатів, так і Федеральним зведенням законів США. Аби забезпечити невідворотність покарання, законодавець намагається сформулювати відповідні пункти закону якомога ширше, не залишаючи лазівки для хабарництва.

Основним нормативно-правовим актом, що регулює лобістську діяльність у США, є вищезгаданий закон про регулювання лобізму, який регламентує вимоги до осіб, що займаються лобістською діяльністю, визначає порядок їх реєстрації в законодавчому органі, а також правила їхньої поведінки. Американський законодавець приділяє особливу увагу законодавчому регулюванню забезпечення контролю за лобістською діяльністю, яка передбачає захист іноземних інтересів. Відповідно до закону про регулювання лобізму тільки зареєстровані в Міністерстві юстиції лобісти іноземних урядів й іноземних компаній можуть займатися тією чи іншою формою лобювання. Періодично вони зобов'язані повідомляти цьому міністерству про доходи, отримані за контрактом у результаті своєї діяльності.

Норми закону про регулювання лобізму вимагають, щоб така діяльність була прозорою та відкритою для суспільства. За оцінками американських експертів, саме розвиток сучасних засобів масової інформації та висока суспільна свідомість сприяють зменшенню кількості зловживань владою.

Одним із непрямих регуляторів лобювання є формалізм. Законодавці, які з того чи іншого питання перебувають під впливом лобістів, зазвичай не становлять більшості в парламенті, тому їхні дії – це дії меншості. Як свідчить практика, діяльність лобістів найефективніша в середовищі фракцій зі слабкою партійною дисципліною.

Найефективнішим зряддям меншості є застосування методу обструкції: меншість вимагає суворого виконання всіх без винятку процедур, включаючи обов'язкове за регламентом читання повного тексту законопроектів, попри те, що з ним уже ознайомився кожний член парламенту.

Передбачені регламентом умови затвердження законопроекту дають змогу депутатам відхиляти законопроекти, просто ігноруючи пленарні засідання. Це зручно для політиканів, які потім завжди можуть послатися на те, що зустрічалися з виборцями. Інколи, щоб протягнути «потрібний» законопроект, застосовується пакетне голосування.

У структурованому суспільстві поступово виникає величезна кількість груп інтересів, які намагаються безпосередньо впливати на політичний процес, проте кожна з них не має достатніх можливостей самотужки вплинути на ухвалення необхідного рішення. Бо кожне з таких рішень потребує схвалення багатьох відповідальних посадових осіб, які можуть залежати від інших учасників лобістської діяльності. Це об'єктивно спонукає лобістів об'єднувати зусилля, встановлювати своєрідні правила гри.

Зокрема, для вашингтонської політичної системи характерні взаємозалежність усіх суб'єктів лобістської діяльності, невідворотність санкцій проти порушників домовленостей. На думку фахівців, це відіграє набагато важливішу роль, ніж прийняття будь-яких законодавчих актів, спрямованих на регулювання лобістської діяльності.

Водночас слід зазначити, що згадана система спрямована на протидію окремим порушенням.

Найефективніший контроль за лобізмом, на думку американських фахівців, – це обрання висококваліфікованих, відповідальних перед народом політичних діячів. Зменшення залежності законодавчого процесу від лобістського впливу можна досягти шляхом удосконалення процедур прийняття рішень, залучення професійних експертів.

Джерела

1. Конституційне право зарубіжних країн / За заг. ред. В. О. Ріяки. – К.: Юрінком Інтер, 2004.

2. Уроки демократії: світовий досвід для України. – К.: Міжнародний центр перспективних досліджень, 2007.

3. Hall, Richard L., Deardorff, Alan V. Lobbying as Legislative Subsidy. – American Political Science Review 100, No.1 (March 2006).



Дати 19 лютого 1954

Указом Президії Верховної Ради СРСР Кримську область зі складу РРФСР передано Україні.

Ініціатором передачі Криму виступила саме Росія. Микита Хрущов ще у 1944 році зрозумів, що відбудова Криму можлива лише в разі передачі його Україні. Таке рішення мотивували спільністю економіки, територіальною близькістю й тісними господарськими та культурними зв'язками між Кримом і Україною. Акт передачі зафіксував закон, прийнятий ВР Союзу РСР 26 квітня 1954 року.

На той час саме Крим був серед найвідсталіших регіонів у складі РРФСР. Цьому сприяла депортація сотень тисяч кримчан, віддаленість Криму від території Росії. Недостатня увага керівництва РРФСР призвела до виникнення проблем півострова. Кримське народне господарство початку 1950-х років не досягло довоєнного рівня, а соціальна інфраструктура півострова лише розпочала відновлюватися. Отже, Україні фактично доручили підняти Крим із руїн. Цікаво, що в документах вищої влади Російської Федерації, публікаціях московських дослідників і політиків передача Криму трактується не інакше, як жест доброї волі росіян, котрі подарували Кримську область Україні з нагоди 300-річчя Переяславської ради.